

第?部 結論 終章 共有されなかったコンセンサス

著者	岡本 次郎
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	517
雑誌名	APEC早期自由化協議の政治過程：共有されなかったコンセンサス
ページ	321-349
発行年	2001
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012318

第Ⅲ部

結 論

終章

共有されなかったコンセンサス

なぜEVSL協議は自由化要素の合意形成に「失敗」したのだろうか。本章では、第Ⅱ部のケース・スタディを横断的に考察することによって、この問題の解明を試みる。しかしその前に、まずAPEC自由化の特徴を再度確認しておきたい。

第1章でGATT/WTOとの比較の視点から示された、APECおよびAPEC自由化の特徴は示唆に富んでいる。なかでも、APECとその活動の特徴は、参加メンバーの多様性それ自体から生じているというよりは、多様なメンバーが創設当初からAPECに参加したことに要因があると指摘している点は興味深い。APEC創設を推進したオーストラリア、日本などは、創られるべき国際経済協力機構をより意味のあるものとするため、途上国、より具体的には1980年代末当時すでに外資導入・輸出拡大を梃子とした高度経済成長期に入っていたASEAN諸国の参加を強く求めた。伝統的にアジア太平洋地域における大国（アメリカ、日本、中国）を内包する国際機構の形成には慎重だったASEAN諸国も最終的にはAPECへの参加を決定するが、その際、APEC運営原則としての「自主性」、「オープン・リージョナリズム」、「コンセンサス重視」などが確認された。

法的拘束力をもたず（自主性原則）、しかも域内外無差別に（オープン・リージョナリズム）実施されるAPEC自由化が、地域的、さらには世界的な広がりをもつためには、その自由化措置を支持し実行するクリティカル・マスの形成が不可欠である。そうでなければ、域内で積極的な自由化を意図すれば

するほどフリーライド問題が深刻になり、自主的自由化の芽を摘んでしまう。クリティカル・マス形成のダイナミクスにとって、参加者がAPECメンバーであるか否かは本質的には無関係である。しかし、APECがイニシアティブをとる自由化措置であるなら、まず域内でクリティカル・マス形成へのダイナミクスをつくり、それを域外へ広げていこうとするのが自然な方法であろう。つまり、APEC自由化は、2010/2020年のポゴール目標に向けて「できることから（だけ？）実行する」という側面と同時に、より積極的なクリティカル・マス形成ダイナミクスを志向する側面を内在しているといえよう。

また、「コンセンサス」はGATT/WTO、APEC双方で重視されているが、その意味する内容は異なるという第1章の指摘も重要である。WTOにおけるコンセンサスは意思決定のための正式な「手続き」であり、コンセンサスによって採択された合意は、多数決などの票決による決定と同様、法的拘束力を有する。一方、APECのコンセンサスは意思決定のための手続きではなく、メンバー間で共有しえた「合意の範囲」のことを指す。換言すれば、APEC閣僚会議、首脳会議などが発表する共同声明、宣言などで示される内容は、法的拘束力をもたないが、それぞれのレベルで「合意」されたコンセンサスである。

このようなAPEC自由化の特徴を念頭におきながら、次節では、第3章で示した分析枠組み（「2レベル・ゲーム」モデルとその拡張）を使って第II部のケース・スタディの結果を検討し、第2章第4節で提示した具体的な研究課題の解明を試みる。それによって、なぜEVSL協議は自由化要素の合意形成に失敗したのかを多面的に明らかにしたい。その後、第2節では、EVSL失敗がAPECおよびその活動に与える影響について若干の考察を加える。

第1節 なぜEVSL協議は「失敗」したのか

1. EVSL政策決定過程とウィン・セット構造

予想されたことではあるが、ケース・スタディで示された各メンバーのEVSL政策決定過程は多様であった。ここではまず、その多様な政策決定過程を簡単にまとめ、そこから導き出されたそれぞれのウィン・セットの基本的な構造について検討していきたい。

アメリカのAPEC (EVSL) 政策が、従来の政策過程とは異なる方法で形成されたという指摘は注目される。伝統的にアメリカの政策過程は多元主義の教科書のような状態であり、分裂的・流動的な利益団体の多様な選好が政府・議会に提出されていた。これを受ける側も、伝統的に国内産業の利益に強く反応する商務省・労働省・USTR、自由貿易派の財務省、対外経済政策においても外交を重視する国務省など、官僚機構が分裂していたし、政権政党と議会多数会派が異なる「分割政府」状態も珍しくなかった。しかし、APECを市場開放の好機と捉え、またAPECを梃子にしてWTOでのクリティカル・マス形成に成功したITAの教訓を得たクリントン政権は、EVSLでもITA同様の成果獲得を目指し、政府内部の政策調整制度を改編・活性化させた。USTRと国務省を中心としたEVSL政策の政府内調整は概して円滑に実施され、同時に政府は産業界にも積極的に働きかけてレベルⅡの選好を同質的なものに仕立て上げた。その過程で、政府も産業界もEVSLの成果に過剰ともいえる期待を抱くようになっていった。これは、アメリカ社会に伝統的に存在する政府介入を嫌う自由主義経済イデオロギーとは異質な状況だった。ある国際交渉イシューに対して国内選好が同質的な場合、ウィン・セットのサイズは縮小する。国内諸勢力が交渉者に可能なかぎり勝利を求め、妥協の余地をあまり与えないからである。アメリカの場合、これがEVSLにおける基本的な協議スタンスとなった。

政府内部および政府・産業界間調整が概して円滑に行われ、その過程で政府が国内選好を同質的なものに誘導したという点は、オーストラリアでも同様であった。その中心的役割はDFATが担った。APEC創設提唱者として自他ともに認めるオーストラリアにとって、APECはその外交政策の最重要イシューだった。それはAPECが、同国が1980年代前半から継続して取り組んでいる経済構造改革、自由化・規制緩和政策、アジア関与政策の集大成であり、最大の同盟国かつ第2の貿易相手国であるアメリカと最大の貿易相手国である日本を緊密に結びつけるための枠組みであり、さらに首脳会談参加を通じて同国の存在を対外的にアピールできるほとんど唯一の場だったからである。オーストラリアにとってAPECは相当に「深い」イシューであったといえよう。1990年代後半に入り、そのAPECのモーメンタムを維持するためには何らかの、とくにアメリカの意向を考えれば域内自由化での、具体的成果を生み出すことが必要と認識されていた。つまり、オーストラリアにとってEVSLの成功は、単にそれから生じる経済的利益にとどまらない含意があったはずである。とはいえ、オーストラリアの産業界もITAモデルの積極的な活用を求めている。とくに農産物・食料分野における自由化への期待は当初から高かった。与党連合に参加していた国民党の支持基盤が農業を含む第一次産業が盛んな「地方」であったこと、さらに1998年中に総選挙が予定されていた（実際にはクアラルンプール閣僚・首脳会議直前の10月に実施）ことも、政府がEVSLを盛んに宣伝し、国内産業界の期待を煽る要因になった。一方、野党・労働党には、APECは自党が政権にあったときに創設し育んだものという自負があり、そのEVSLに対するスタンスは常に「政府の努力は足りない」というものだった。オーストラリアのEVSLに対する選好は、政府、議会、産業界すべてにおいて同質的となった。したがってアメリカ同様、ウィン・セットは縮小の方向へ向かった。

日本のEVSL政策決定過程とウィン・セット構造は、従来のAPEC自由化に関するそれと全く変わらなかった。国内調整は限定された省庁間で行われ、なかでも通産省と農水省が中心となった。それぞれの省庁は管轄する業界に

関する政策決定について拒否権をもつ、という「制度」も健在で、農水省は「ウルグアイ・ラウンド合意を超える譲歩は不可」という金科玉条のもと、EVSL対象分野のうち、水産物、林産物、食料、油量種子について、その拒否権を行使したとされる（第4章）。さらに、1998年の前半にSOMや貿易大臣会議で前面に出てきたEVSLパッケージ化の議論は、当該イシューを国内で政治化させる作用をもった。上記4分野の自由化、とくに優先9分野に含まれていた水産物、林産物の自由化に対する農林族議員、農水系利益団体の反対が活発化し、農水省の立場を力強くバックアップしたのである。このような状況で、日本のEVSLに関するウィン・セットのサイズは、レベルⅠにおける選択の性質に依存していたとすることができる。レベルⅠで、「EVSLパッケージか、合意不成立か」という二者択一的選択を迫られれば、日本は合意不成立（現状維持）を選ぶしかなかった。しかし、レベルⅠでの選択が連続的だった場合、すなわち自主性原則に依拠した選択だった場合、日本のレベルⅡが受け容れ可能だった領域（表2-2で示されたコラムの数）は相対的に大きかったはずである。EVSLに関する日本政府・産業界の選好は必ずしも最初から同質的だったわけではない。しかし、農水省が拒否権を行使したことでEVSLがパッケージ化の方向に進んだことが相まって、ネガティブな意味で同質的となってしまったのである。これは政府にとっては当初の予想外であっただろう。

韓国のケース・スタディは、自由化そのものの国内経済的な是非というよりは、それが政権への支持調達に役立つか否かという「合理的」判断を重視してEVSL政策が決定されたことと結論づけている点が特徴的である。同国では多元的な政策過程（第7章では「下位政府」）が未発達であり、通商政策においても国内産業界と議会あるいは官僚組織との結びつきが限定されている。このため政権（大統領）にとって、官僚制度を統制することは比較的容易である。実際に1998年初めに政権についた金大中大統領は行政改革を断行し、対外経済政策決定制度については、国内調整機能と対外交渉機能を外交官庁に集中させることに成功した。しかしその一方で、政策が国民一般の支持を

得ているか否かは主要メディアの報道姿勢や政権支持率の上下で判断せざるをえず、いきおい政策はポピュリスト的傾向をもつことになる。EVSL政策も、政権への支持調達を最大化するという観点から決定された。その際に決定的に重要だったのは、1997年11月に韓国でも勃発した通貨（経済）危機であった。韓国は、もともとはウルグアイ・ラウンドで行ったコミットメント以上の自由化には消極的だった。潜在的なウィン・セットは小さかったのである。しかし通貨危機は、韓国経済に対する対外的な信認を回復させる必要を政府に迫った。政府が直面したのは、EVSLで自由化を表明して対外信認を回復することで得られる国内的支持と、その際に失うことになる自由化対象の国内産業からの支持とのトレード・オフだった。懸案のメディアの動向は、1997年末からのほぼ1年間、対外信認回復最優先の論調となった。政府は国内支持最大化を狙い、1998年4月のSOM以降、EVSL政策を積極自由化の方向へ転換し、そのウィン・セットは拡大の一途をたどった。しかし、11月のクアラルンプール閣僚会議がEVSL自由化要素の合意形成に失敗した後は、政府にとってEVSLは支持最大化の道具としては用済みとなり、ほぼ同じ時期に起こったメディア論調の経済的弱者保護への転換を機に、その政策を再度自由化に消極的な方向へと舵取りしたのである。1999年のEVSL協議に対する韓国のウィン・セットは、元のサイズに向かって急速に縮小していった。

タイとインドネシアのEVSL政策決定過程は、官僚組織が中心的役割を担ったこと、産業界との調整は試みられたが、それがあまり実質的な意味をもたなかったことで類似している。また、両国とも基本的には自由化支持を表明しているが、実際には、EVSL協議でアメリカなどの自由化推進派が期待するような対応をとらなかったことでも類似している。

タイの場合、EVSLに関する国内調整と対外交渉を担っていたのは商業省と大蔵省であり、産業官庁である工業省、農業・農業協同組合省の影は薄かった。また商業省では商業経済局、大蔵省ではFPOと、実質的な作業を行っていたのは限定された部局であった。この両者の間の調整は円滑に進んだよ

うである。商業省は、EVSL対象分野提案を行う前、SOMで対象分野が絞られていく過程、15分野がEVSL対象に選定された後、のそれぞれの時期に、関係官庁・産業界の代表を集めて協議を行った。しかし、そのような場での産業界の対応はあまり活発ではなかった。産業界は、対象分野選定が行われる前はEVSLの対象品目範囲、目標関税率、目標期限などの曖昧さに戸惑った。また分野選定後も、エネルギー、環境、民間航空機などの品目範囲の不明確さや技術レベルの高さは、産業界のEVSLに対する理解を妨げた。一方で政府は、レベルI交渉スケジュールに遅れないよう、商業省、大蔵省を中心にEVSL政策を詰めていったようである。結果として商業省・大蔵省と産業界・産業官庁との間の調整が不十分となり、プロセスが進むにつれて、対象分野選定過程でタイが提案あるいは支持したはずの分野についても、後者からの懸念が表明される状態となった。タイは優先9分野すべてへの参加を表明していたが、そのウィン・セットは限定されたサイズしかもつことができなかった。それは、タイ政府にとってAPEC自由化はAFTAより優先順位が低かったからである。タイはAFTAの提唱国であり、その深化と拡大のイニシアティブをとっていた。このためAFTAの意味を減じるようなEVSLには参加することができなかった。タイがEVSL協議で2003年以降の自由化開始や5%以上の最終関税率を求めたり、もはや「早期」自由化とはいえないような2020年の最終期限を期待した主な要因は、まずAFTAを確実に実施して、そこから得られる利益を先にあげておきたかったからだといえよう。タイのウィン・セットは関税率、関税削減スケジュールともAFTAを凌駕するようなEVSLを許容しなかった（第2章第3節2および巻末付表4参照）。また、特定分野で懸念が表明されたことから、EVSLに対する国内選好は多様であったと判断できるが、「AFTAを超えるコミットメントは不可」という点においては同質的だったといえよう。

インドネシアでEVSLに関する国内調整を担ったのはDITだった。スハルト政権時代（～1998年5月）に政策決定はトップダウン方式で行われ、産業界の意向が反映されることはほとんどなかった（あるいはスハルトのファミリー

一企業の意向のみが反映された?) ことに比べれば、EVSLに関して政府と産業界の間で協議が行われたこと自体、画期的なことかもしれない。実際、水産物、林産物、医療機器の分野においては自由化の方向で官民合意が形成されたようである。しかし、十分な国内調整を行うには制約が多すぎた。第1に、政府には国内調整を効率的に行うための人的資源が欠けていた。EVSLがそれぞれの国内対象産業分野に与える影響を調査する能力もなかったし、DITは各分野における管轄省庁と利益団体の間の協議をうまくコーディネートすることができなかったようである。政府(DIT)がこのような国内調整に慣れていなかったであろうことを考えればやむをえなかったのかもしれない。第2に、この状態に1997年7月に勃発した通貨危機が追い打ちをかけた。通貨危機は、経済にとどまらず政治的、社会的混乱をもたらし、政府、産業界ともそれへの対処に忙殺された。インドネシア政府にとって、対外経済政策におけるEVSLの優先順位が低くなったであろうことは想像に難くない。最終的にはEVSL政策決定はDITに一任される形となり、産業界との調整も不十分かつ偏ったものとなったようである。通貨危機下のインドネシアは、韓国同様、対外的な信認回復が急務となっていたので、政府にとってAPEC自由化(EVSL)へのコミットメントを停止、あるいは劇的に弱めるという選択は困難だった。しかも、1994年の首脳会議でスハルトがイニシアティブをとってポゴール目標を決めた経緯から、「インドネシア政府は、APEC自由化に参加することを義務と感じて」いた(第9章)。インドネシアはEVSL対象分野すべてへの参加を表明した。しかし、レベルIで実際に示されたインドネシアの姿勢は、SOMの提案に合致するものではなかった(第2章第3節2および巻末付表4参照)。自国が提案あるいは支持した分野(水産物、林産物など)では比較的前向きに自由化を志向したが、それ以外の分野ではかなり消極的な態度を示した。インドネシアのウィン・セットのサイズは小さく、また国内(インドネシアの場合はほぼ政府)のEVSLに対する選好は多様であったことをうかがわせる。

ここまでの考察を、各メンバーのEVSLに対するウィン・セット構造につ

いてまとめると以下のようになろう。アメリカとオーストラリアは同質性の高いウィン・セットをもっていた。政府が関与して同質的選好が創り出されたがゆえに、産業界のEVSLに対する期待は高まり、したがってウィン・セットのサイズは縮小していった。経済危機に見舞われた韓国とインドネシア・タイは、対照的な対応をした。前者は対外的信認回復を優先する世論を背景に1998年中ウィン・セットを拡大させたが、後者はEVSL積極参加という表明とは裏腹に、多様な国内選好に沿った自由化計画を提示した。インドネシア・タイのウィン・セットは基本的には小さかった。また日本とタイは、それぞれ「ウルグアイ・ラウンド合意を超える自由化は不可」、「AFTAを超える自由化は不可」という大原則に固執し、両者のウィン・セットのサイズは当初から限定されたものとなった。

このように、EVSLに参加したメンバーのウィン・セットはもともと小さいケースが多く、また、その構造も全体として多様であった。よって、これらのウィン・セットはもともと重なり合う部分がきわめて小さく、当初からレベルⅠ合意形成は容易ではなかったといえよう。協議の過程でもメンバー間の溝は埋まらず、結局、第2章第3節で説明した巻末付表4のような状態となってしまった。しかし「2レベル・ゲーム」モデルによれば、交渉者の多くが多様な国内選好を背景にしていた場合、国内的・国際的なサイド・ペイメント供与（あるいは譲許）やイシュー・リンケージなどによってお互いのウィン・セットを拡大し、それらが重なりあう部分を創り出して、何らかの合意を獲得することも可能なはずである。EVSL協議ではなぜそれが起こらなかったのだろうか。以下ではそれを明らかにしたい。

2. EVSL対象分野選定過程とメンバーの期待度

1997年半ば以降に行われたEVSL対象分野選定過程では、まず各メンバーが対象としたい分野を提案するための国内調整を行っており、明らかにレベルⅡで連続的選択が生じている。EVSL協議の場合、二者択一的なレヴェ

ルⅠ（暫定）合意をレベルⅡが批准あるいは棄却するという単純な一方性では捉えきれない、頻繁なやりとりがレベルⅠ・Ⅱ間で行われた。ここでは、対象分野選定過程をとおして、メンバーのEVSLに対する期待の程度に大きな幅が生じたことを指摘したい。

アメリカはメンバー中最多の九つの分野を提案し、そのすべてがEVSL対象に選定された。最終的に選定された15分野は、アメリカの関心分野をほぼ網羅していた。また、国内産業界にとって不利な分野は含まれていなかった。アメリカは提案を行う際、他のメンバーの事情や提案も考慮している。農産物は日本、韓国、台湾などの強い抵抗が予想されたので提案しなかったし、そのことに対する国内産業界からの政府批判もなかった。農産物を提案しないという判断は、日本、韓国、台湾などのウィン・セットを広げようとする試みだったといえることができる。一時期、オーストラリアに食料分野の提案取り下げの説得を試みたことも、同様の文脈で理解できよう。カナダ、ニュージーランドなどとは、お互いの提案分野の調整も行った。これらの事実は、1996年11月のスービック首脳会議以降、EVSLについてアメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドが緊密に連絡を取りあっていたことを示し、すでにEVSLを推進する連合がレベルⅠで形成されていたことを示唆している。

アメリカ政府が、対象分野提案過程で他のメンバーにとってセンシティブと思われる分野を意識的に除外する努力をしたことは、実際に他のメンバーのウィン・セットを広げたものと国内産業界にも理解され、EVSLに対する期待をさらに高めた。また、途上経済メンバーのEVSL参加を確保するため、円滑化、経済技術協力をEVSLに含めることに同意したことは、この傾向に拍車をかけた。優先9分野の具体的協議が始まる以前に、アメリカは政府・産業界とも「総タカ派」状態となっていたといえよう。アメリカは、自国のウィン・セットとともに、他のメンバーのウィン・セットも相当大きいものと「誤解」したのではないだろうか。しかし実際には、国内選好が同質的で、しかも総タカ派状態であると、ウィン・セットはきわめて小さいものになる。

国内諸勢力は交渉者にレベルⅠにおける「全勝」を求め、妥協を許さないからである。すでに対象分野選定の時点で、その期待の大きさは裏腹に、アメリカのウィン・セットは相当に縮小していたと捉えられる。

オーストラリアも、EVSL対象分野選定についてアメリカとほぼ似たような状況だった。同国が提案した5分野のうち、3分野がEVSL対象に選定された。採用されなかった提案のひとつは「ニューサンス・タリフ」で、2%未満の低率関税を撤廃しようというものだったから特定の産業分野とは関係がなく、貿易円滑化措置に含めてもよいような内容である。一方で、オーストラリアにとってセンシティブな分野（TCF、PMVなど）はEVSL対象にならなかった。オーストラリアが最もEVSL対象としたかったのは農産物・食料分野であった。これはオーストラリアの貿易構造と、前述した与党連合の国民党の支持基盤を考えれば当然であろう。結局、オーストラリアは食料分野を提案し、同分野はEVSL対象に選定されるが、それに関わる国内調整は必ずしも円滑だったわけではない。貿易自由化交渉では常に問題含みの農産物・食料分野が対象となるとEVSL全体が不調に終わりがねないと危惧する勢力が国内に存在した。オーストラリアの農産物・食料産業団体が、「最も困難な交渉は国内にあると認識していた」という指摘（第6章）は象徴的である。国内調整の結果は、(1)未加工農産物は提案しない、(2)食料を加工製品として提案する、ということで落ち着いた。さらに、食料分野の対象品目についても徹底的な検討を加え、他のメンバーにとってセンシティブなものを除外することで問題を回避できる、という政府・食料産業の主張を他の勢力は受け容れた。この過程を経て、EVSLで農産物・食料産業が獲得できるものは、当初の期待に比べてかなり小さくなってしまった。オーストラリア政府と農産物・食料産業界には、EVSL対象分野提案時点ですでに一方的な譲許を行い、他のメンバー（日本、台湾、韓国など）のウィン・セットを拡大させたという認識（誤解）があったのである。また、EVSL対象分野全体に関するDFATの計量経済分析はオーストラリア経済にとって大きな利益を示し、政府および国内産業界のEVSLに対する期待を煽る効果をもった。

アメリカ、オーストラリアとは対照的に、韓国が提案したEVSL対象分野はわずか3分野（政府調達、鉄鋼、石油化学）で、採用されたものはひとつもない。同国が支持を表明したのは、メキシコ提案の政府調達、自動車、通信および情報機器MRA、競争政策、知的財産権、投資という分野で（巻末付表2参照）、どれも自由化（関税削減）要素が含まれないものだった。これは、韓国がEVSLから得られるかもしれない利益にもともとあまり興味をもっていなかったことを示唆している。自由化を望んだ鉄鋼、石油化学分野がEVSL対象にならなかったことで、その傾向はさらに進んだであろう。1997年当時政権末期にあった金泳三大統領は、すでにウルグアイ・ラウンドで行ったコミットメント以上の市場開放は行わないと言明していた。韓国は、「EVSLは象徴的に1～2分野について行われるものと考えていたが、自由化積極派によって拡大され、そのまま決定されてしまった、という印象をもった」（第7章）。ケース・スタディで指摘されたように、韓国は1998年に入って劇的に自由化支持へと政策転換を行うが、それは政権に対する国内支持を最大化するため、新たにEVSLの経済効果に期待が膨らんだからというわけではなかった。

インドネシアは3分野を提案し、そのうち二つ（水産物、林産物）がEVSL対象に選定された。支持したのも3分野（油糧種子、天然・合成ゴム、玩具）で、これらはすべてEVSL対象分野となった。提案・支持した6分野のうち5分野が採択されたのだから、インドネシアの分野選定過程における「成功率」は高かったといってよいだろう。このような場合、比較的同質的な国内選好を期待できるはずだが、インドネシアでは必ずしもそうではなかった。それは、提案・支持した以外の対象分野が10も存在したことに加え、インドネシアにとっては、非石油・天然ガスの輸出品目として期待されていた水産物、林産物分野こそがEVSLの目玉であり、それ以外の分野は付随的な意味しかもたなかったからである。インドネシアの期待は上記2分野に集中し、他の分野についてはSOM提案に多くの留保をつけたことが巻末付表4で確認できる。

タイは提案した7分野のうち、野菜および果物缶詰・加工品とコメ・コメ製品を除く五つを獲得した。また支持表明した5分野はすべてEVSL対象に選定されている。提案・支持した計12分野のうち10分野が選定され、成功率はかなり高い部類に属した。よって、当初のEVSLに対する期待も高かったものと推測される。しかしその期待は、前述したように、自国が「AFTA以上の自由化コミットメントをしない」という条件下においてであった。EVSL協議が進展していく過程で自由化推進メンバーがAFTAを超えるコミットメントを求めたことにより、タイのEVSLに対する期待は急速に萎んでいったものと思われる。

EVSLに対する期待が限定されていたという点では、日本も、インドネシアやタイと似たような立場にあった。日本の提案は8分野で、採用されたのはそのうち三つ（環境関連製品・サービス、肥料、天然・合成ゴム）であった。支持を表明した分野はじつに16分野に及んだが、このうち選定されたのは7分野だった。結局、最終的に選定された15分野のうち日本は10分野に対して提案または支持を行ったわけだが、合計24の提案・支持分野に対するその成功率は低い部類に属していた（巻末付表2参照）。特徴的なのは、日本の提案・支持には主要産業ではない分野（肥料、蒸留酒、自転車など）や、関税削減とは直接関係のない分野（競争政策、政府調達、知的財産権）が多く含まれていたことである。これはアメリカやオーストラリアの提案・支持分野と比べると対照的であり、日本がEVSLに対して積極的な期待をしていなかったことを示唆しているといえよう。問題は、後に1998年協議の焦点となる水産物、林産物分野がEVSL対象となることを、なぜ日本が許容したのかという点である。巻末付表2によれば、日本は林産物分野を支持さえしているのである。結論的には、EVSLにもAPEC原則である自主的行動が当然適用されるという、後から考えればナイーヴな思い込みがあったからとしかいいようがないが、この点については後述する。

以上をまとめると、レベルIにおけるEVSL対象分野選定は、その意に反して、もともと存在していた各メンバーの自由化への期待（積極性）の幅

を収斂させることができなかつたということである。言い換えれば、分野選定プロセスと選定された分野は、各メンバーのウィン・セット（およびそれらの重なり合う部分）を広げる役割を果たせなかつた。さらに、アメリカを中心とする自由化推進連合は、この時点で一方的に行つた譲許によって各メンバーのウィン・セットを拡大させたと誤認し、結果として国内の期待を煽ることとなつた。自由化推進連合はその過剰な期待を背景にレベルⅠでEVSLパッケージ化を進め、EVSLに対する期待度の低かつた（あるいは限定されていた）メンバーはその勢いに押されていくことになる。

3. レベルⅠにおける選択の性質：連合、パッケージ化、クリティカル・マス

EVSL協議では、まず1997年にレベルⅡで連続的選択（対象分野提案）が行われ、その後レベルⅠでも連続的選択（対象分野選定）が行われた。問題の焦点は、1998年に入って具体的な協力措置を二者択一的選択（パッケージ）で合意すべきか、連続的選択（自主的行動）で合意すべきか、レベルⅠで「コンセンサス」が形成されなかつたことにあり、さらに、その状態のまま同年11月のクアラルンプール閣僚会議まで協議が進行してしまつたことである。

アメリカは、1997年前半までにはオーストラリア、カナダ、ニュージーランドなどとレベルⅠで連合を形成し、EVSLパッケージ化推進に中心的役割を果たした。第5章で示されているとおり、アメリカのAPECにおける自由化政策は1993年を境に積極化していた。その姿勢に対し、他のAPECメンバー、とくにアジア地域のメンバーからは懸念が表明されていたが、アメリカ政府には自身の方針とAPEC原則に相違があるという認識はなかつた（第5章）。この状態は、ITAの成功を背景にEVSL協議へも持ち込まれ、加えて協議期間をとおしてアメリカ国内のEVSLに対する同質的選好・国内合意（すなわち「総タカ派状態」）は総じて維持されたので、当初からのスタンス（EVSLをパッケージ化して合意の性質を二者択一的とし、それによって「全勝」

を求めること)に変更を迫る国内勢力は、官民ともに最後まで現れなかった。アメリカは、自ら選択肢の幅を狭めた(tied its own hands)ということもできる。アメリカにとっては、特定分野の自由化を拒否する日本の姿勢は「保護主義」以外の何ものでもなかったし、日本の態度が、アメリカの方針と相反する主張をAPECの「自主性原則」を用いて真正面から行うものだったため、それがEVSLに対して潜在的に消極的な他のメンバーを刺激し、レヴェルIでのクリティカル・マス形成に悪影響を与えることを恐れた。よってアメリカの政策方針は、「外圧」によって日本を軟化させることと、「孤立化」によって他のメンバーへの影響を抑えることへ向かったのである。

日本にとってみれば、APEC枠組みのもとで実施されるいかなる協力も、「自主性原則」に基づいて、いわゆる「カフェテリア方式」(第4章)で実施されると理解していたからこそ、林産物、水産物分野などを含むEVSL対象15分野の選定に同意したはずだし、また、協力を強制するような動き、すなわち日本が理解するAPEC原則から逸脱するような動きには反対を貫いたわけである。前述したように、レヴェルI合意が連続的選択を許容しないかぎり、日本のウィン・セットはゼロだった。

ただし、EVSLパッケージ化の動きに当初から継続して強い反対を表明したのは日本だけのようであった。タイはEVSL対象分野が選定される以前から、「APECメンバーは何事もその意思に反して強制されるべきではない」(第8章)としていたし、対象分野選定後も、「早期合意できる部分については合意すべきであり、できないところはそのままにしておいても構わない」(同)という態度だった。インドネシアも似たようなものだった。要するに、これらのメンバーの基本的な立場は日本のそれとほとんど変わらなかった。しかし、タイ、インドネシアなどは、EVSL協議のレヴェルIで日本のように真正面から原則論を主張しなかった。これらのメンバーは、速いペースで協議が進むEVSLへの全面参加を表明しつつ、具体的な協力措置ではSOM提案に留保をつけたのである。留保の多くはEVSLパッケージ化を推進するメンバーが納得できる内容ではなかったはずであるが、このような状況で強引

にSOM提案に近い合意を形成しても、途上経済メンバーを中心とする「自発的離脱」の可能性はきわめて高かった。つまり、自由化推進連合が推し進めたレベルⅠにおける二者択一的選択による合意（パッケージ化）は、事実上、連続的選択の色を濃くしていたわけである。タイ、インドネシアは、レベルⅠにおける「パッケージ」か「自主的行動」かという議論から距離をおいたという意味で大勢追隨的な立場を維持し、クリティカル・マス形成の成否を観察していた。結果としてこれらのメンバーは、クリティカル・マスの形成の成否にかかわらず、自由化に関する自身の政策選好を極端に変更しないですむ状況を確認していたのである。

このように、潜在的なEVSLパッケージ化反対メンバーが「様子見」の姿勢をとったことで、1998年半ば以降に活発化した日本のパッケージ化反対連合形成の努力はなかなか奏功しなかった。6月のクチン貿易大臣会議議長声明の全体的なトーンはパッケージ化を支持し、論争の中心である自主性についてはそれを明確に定義することを避け、結論を先送りにした。また9月に通産相、農水政務次官、林野庁長官などを北東、東南アジアに派遣して行ったパッケージ化反対への説得も目に見える効果がなかった（第4章）。「EVSLパッケージ化」という、すべてのメンバーからの支持を得ていないことが明らかなアジェンダが閣僚会議まで持ち込まれたのは、それを推進する連合を形成する中心メンバーの国内状況が総じて「タカ派」であったことに加え、パッケージ化に反対する勢力が結集されていなかったという要因もあったのである。

しかし、クアラルンプール閣僚会議開催（1998年11月14～15日）直前に、中国、タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピンなどが日本寄りの姿勢を打ち出した。これは第3章で「2レベル・ゲーム」モデル原型拡張の必要性を指摘した際に述べた、多数国間レベルⅠ交渉において、レベルⅠ交渉者／レベルⅡ諸勢力の交渉・対応能力が他国に劣る参加国が、最終段階で現状維持を選択するという行動であったと理解できる。EVSLの文脈に沿っていえば、パッケージ化を推進する連合と日本が妥協点を見いだせない

まま閣僚会議が開催されることがほぼ確実となった時点で、それまで協議のペースに十分に対応できず、そのため戦略的に様子見を行っていたメンバーが、もともと抱いていたパッケージ化への懐疑心あるいは反対を表面化させたということである。一点付け加えるならば、日本政府が閣僚会議開催の4日前に「今後5年間でアジア諸国の林業、水産業に約270億円を援助する」と表明したことが、いくつかのメンバーにとってはEVSLパッケージ化に反対する（あるいは賛成しない）ための、ネガティブな意味でのサイド・ペイメントとして作用した可能性も高い。たとえばインドネシアは、とくに経済危機下において、EVSL協議の場でも主要な援助国である日本の意向を全く無視するような主張ははばかれると認識していた（第9章）。パットナムの「2レヴェル・ゲーム」モデル原型が扱っているサイド・ペイメントは、交渉相手のウィン・セットを広げる場合のみを想定している。多数国間レヴェルI交渉における合意形成阻止のためのサイド・ペイメント利用の可能性を示唆している点でも、上記の例は留意すべきであろう。

ある程度の経済規模をもつ韓国の市場開放への政策転換がEVSL自由化要素に関するクリティカル・マス形成に重要な役割を果たしえなかったことを考えれば、日本がEVSLパッケージ化に断固反対した段階で、それは非常に困難となっていたと考えることができる。いずれにせよ、クアラルンプール閣僚会議直前に日本以外にも直接的に反対を表明する（あるいは賛成しない）メンバーが現れたことで、EVSL自由化要素に関するクリティカル・マス形成（したがってパッケージ化）の破綻は決したといえよう。

4. 各メンバーの自由化戦略と合意不成立のコスト、イシューの深さ

協議が行われていた当時、日米対立が先鋭化したこともあってメディアから注目されたEVSLであるが、それに参加したメンバーの「合意不成立のコスト」は意外なほど低かった。このことも、EVSLレヴェルI協議で、顕在的・潜在的な反対メンバーが存在するにもかかわらずパッケージ化が推進さ

れた要因のひとつとなったといえよう。合意不成立のコストが低かったのは、各メンバーが、目前に開始が迫っていると認識されていたWTO新ラウンドとAPEC枠組み下の自由化の関係をどのように捉え、それぞれの自由化戦略を構想していたかに依っていた。

アメリカのクリントン政権はITAモデルの再現を期して、「EVSLは何をWTO交渉へもっていか検討する場」（第5章）と捉えていた。EVSL協議期間を通じたファスト・トラック権限の不在は、国内手続きとしては問題を生じさせなかった。新ラウンド開始に合わせて、議会から同権限を獲得すればよかったからである。1998年のクアラルンプール閣僚会議後、USTRは「EVSL協議の結果はアメリカにとって失敗ではない」と説明したが（第5章）、それは、政府が自らEVSLに対する国内選好を同質化し期待を醸成した以上、簡単に失敗を認めるわけにはいかなかったこととともに、EVSL自由化要素をWTOで交渉することで「合意」したことは、少なくとも手順的には政府の当初の自由化戦略と矛盾するものではなかったからである。言い換えれば、アメリカにとってEVSLパッケージがAPECで合意されなかったことは痛手には違いなかったが、WTO新ラウンドにおける同国の政策に変更を迫る程度のもではなかったし、他のAPECメンバーの新ラウンドに対する態度を明らかにさせる「実験」として、また、新ラウンドで日本を農林水産業分野の交渉にコミットさせる契機としては有効だったとさえいえる。アメリカにとってAPECは経済的にも政治的にも「手段」のひとつにすぎず、そのイシューの深さは限定されていた。

日本にとっては、新ラウンドが1999年末にも立ち上げられることが予想されていた状況下で、WTO以外の場所、とくに自主的行動が原則であるはずのAPECにおいて農林水産物の自由化にコミットすることは、自由化戦略としては全く合理的ではなかった。このような政府の判断は、EVSLに関してはウルグアイ・ラウンドのコメ市場部分開放交渉時に行ったような国内サイド・ペイメント供与が話題にものぼらなかったことが端的に示している。クアラルンプール閣僚会議の後、農水省が「会議の結果は日本の圧勝」（第4

章)としたのは、日本にとってEVSLパッケージの合意不成立のコストがマイナス(合意成立のコストがプラス)だったことを象徴的に表している。一般には、日本はオーストラリアとともにAPEC創設に中心的役割を果たしたこと、APECは日本の外交関係にとって重要である東・東南アジア、北米、オセアニアなどの政府が公式に関与する数少ないフォーラムであることなどから、日本にとってAPECというイシューは深いものと理解されてきたといえよう。しかし、EVSLパッケージ化については、日本は孤立を辞さずに反対を貫徹し、EVSLがAPEC原則から逸脱して日本の全体的な貿易政策と衝突することを許さなかった。EVSLにおける日米対立の深刻化はAPECに対するアメリカのコミットメントを弱め、APECに地盤沈下を招く恐れがあったことを考えれば、日本にとってAPECは、どんなに犠牲を払ってまでも守るべきようなイシューではなかった(あるいは、なくなった)と理解すべきなのかもしれない。

韓国が1998年初め以前に「ウルグアイ・ラウンド以上の市場開放は行わない」としていたことは、同国の通商政策・自由化戦略において、もともとWTOに比べてAPECの優先順位が低かったことを物語っている。また、すでにみたように1998年初めに政策転換を行い、EVSLを含むAPEC自由化に積極的に取り組んだのは、それがEVSL協議の成否にかかわらず、政権に対する国内支持を最大化すると見込んだからこそであった。政府としては、EVSL協議で積極的に自由化方針をアピールし、結果としてパッケージが合意されればそれに従い、合意されなければ最良の利得(国内支持調達最大化)を得ることができた。つまり、韓国政府にとってEVSLに関するレヴェルⅠ合意形成の成否は第一義的に重要ではなく、かつ合意不成立のコストはもともとマイナスだったのである。クアラルンプール閣僚会議後にメディアの論調が対外信認回復から経済的弱者救済に重点を移すと、EVSLを含む自由化政策全般も再び消極的なものとなるが、これは韓国の自由化戦略の内容が1998年以前のそれに回帰したということである。

タイのAPEC政策は、限られた政策形成エリートによって、彼らが認識す

る「国益」に沿って決められてきた。彼らの国益がAFTAを中心に認識されていたことは、タイの自由化戦略にとってAPECのもつ意味は大きくないことを示している。タイにとって自由化枠組みはAPECが唯一ではなく（第8章）、最重要でもない。EVSL協議でもこの状況に変化はなかった。「大国が決めたことにタイ政府は対応する用意があった。主要メンバーが自由化できるならタイも行う」（第8章）という大勢（大国）追隨的な態度は、レベルⅠにおけるクリティカル・マス形成状況を注意深く見守り、勝ち馬に乗ろうとしたものであり、クリティカル・マス形成の成否に直接的な影響を与えない参加者の典型的な戦略だったと解釈できる。このような戦略がとれたこと自体、タイにとってEVSL自由化要素に関する合意不成立のコストは低かったことを示している。また、EVSL対象15分野の早期自由化を数年で協議完了し、実行へ移すのは人的資源の面からも難しかった（第8章）。AFTAを自由化における最優先課題とするタイにとって、合意不成立のコストが低いEVSLに資源を集中するのは得策ではなかったといえよう。

インドネシアのEVSL政策は、とくに経済危機後、政府の自由化政策不変という主張にもかかわらず実際には消極的となっていった。同じ時期にAFTAの実現を前倒すことに合意したのとは対照的であった。インドネシアの自由化戦略にとってもAPECは唯一の拠り所ではなく、最重要でもなかったのである。ただし第9章では、インドネシアにとってAPECというイシューは深いと認識されている。それは、自由化、円滑化、経済技術協力というAPEC活動が同国にとって（また、どのAPECメンバーにとっても）潜在的な輸出機会の増加を意味していることに加え、APECはインドネシアを日米などの大国と対等な立場におく貴重なフォーラムだからである。ただし、APECイシューが深いのは、APECが「協議」機関であり、「交渉」機関ではないかぎりにおいてであった。拘束力をもつ協力措置を「交渉」する場ではメンバーのパワーの差が如実に現れてしまい、大国との対等なパートナーという関係が維持できなくなる可能性が高いと認識されていた。EVSLは、そのプロセスが進行するにつれ、上記の意味で「協議」（自主的行動）から「交渉」

(拘束力をともなう行動、パッケージ化) への変質が推し進められたのであるから、APEC枠組みでの自由化が最重要ではないインドネシアにとっても、タイ同様、合意不成立のコストは低下したものと理解できる。

おそらく、EVSL自由化要素の合意不成立のコストが最も高いと認識していたのはオーストラリアであろう。オーストラリアがアメリカとともにEVSLパッケージ化を推進したのは、自由化で具体的な成果をあげてアメリカのコミットメントを維持することにより、APECのモーメンタムを保とうとしたことに加え、国内的には、政府が中心となって国内選好を同質化させたこと、過去10年以上にわたる構造改革、経済自由化・規制緩和の効果に対する確信が揺らいでいたこと、さらに自由党・国民党連合政権の対アジア太平洋外交政策の失敗を埋め合わせる絶好の機会と捉えられたことが要因としてあげられる。このような状況のもと、政府は、オーストラリアが従来APECに対してもっていた複数の政策目標間のバランスを失ってしまったのである(第6章)。合意不成立で失われつつあったのは、直接的な経済的利益にとどまらなかった。そこで、オーストラリア政府はクアラルンプール閣僚会議後、EVSL政策の転換を行った。優先9分野自由化要素の合意に失敗してしまっただけでなく、さらに後続6分野の自由化について議論を進めるのは、APECという組織そのものを傷つけることになると危惧したためである。オーストラリアにとっては、ほぼ破綻してしまっただけでなく、APECという組織自体とその目的、また蓄積されてきた協力のための資源の方が重要であった。政府は、1999年に入ってもなお後続6分野の自由化に固執していたアメリカを説得し、それを詳細な協議なしにWTOへ送ることを承諾させる役割まで演じたのである。このオーストラリアの政策変更は、自国にとってのAPEC 이슈の深さを再認識したための作業だったと捉えられる。

このように、EVSLに関する合意不成立のコストが全般的に低く(すなわち現状維持でも大きな損失はなく)、APECという 이슈の深さも限定的なメンバーがほとんどだったという状況は、自由化推進連合には反対者の存在することがわかっているパッケージ化を強引に推進し、自主的行動派にはそれ

を断固として拒否するインセンティブをそれぞれ与えたと理解することができよう。例外的にAPEC 이슈が深かったオーストラリアも、いくつかの要因が重なりあったためクアラルンプール閣僚会議までは自由化推進（パッケージ化）連合に属し、自主的行動派との橋渡し役を演じて妥協点を探ることに積極的にはなれなかったのである。

5. アジア経済危機の影響

アジア経済（通貨）危機が各メンバーのEVSL政策に与えた影響はさまざまであり、それがレヴェル I 協議にどのように反映されたかを一面的に捉えることはできない。危機は、必ずしも各メンバーの自由化政策を消極的にさせ、レヴェル I 合意形成を困難にする方向だけに作用したわけではなかった。危機の直接的影響をほとんど受けなかったアメリカを中心とする自由化推進メンバーは、「経済危機下だからこそ、自由化による構造改革が必要」と主張し、危機に見舞われたメンバーは、アメリカの意向が強い影響力をもつ IMF などの資金援助を必要としたため、EVSL への直接的な反対が難しくなっていた。

また経済危機は、ケース・スタディを行ったほとんどのメンバーの自由化政策に関する国内選好に影響を与えなかったし、政権交代によってレヴェル I 交渉者が替わっても、交渉者の政策選好・基本方針が大きく変化した例も少ない。唯一の例外は韓国のケースであった。1998～99年の間に行った2回の極端なEVSL政策変更は、双方とも政権の正当性維持の必要性和経済危機という特殊な状況が生み出したものだった。ただし、韓国が1998年前半に行った1回目の政策変更はEVSL優先9分野に関するウィン・セットの急速な拡大だったのだから、レヴェル I 合意形成に否定的な影響を与えるものではなかったはずである。

経済危機がEVSL協議に与えた影響は、各メンバーのEVSLに対する国内選好自体を変えたというより、むしろ、危機に直撃されたメンバーの政府・産

業界が協議に取り組むために動員できる資源を減少させ、それぞれの対外経済政策におけるEVSLの優先順位を大きく下げたことだったというべきであろう。一般的に、平時においても、途上国が特定分野の自由化が国内経済や域内貿易にどのような影響を与えるかの調査に動員できる資源は、質量ともに先進国には及ばないと想定してもよいであろう。EVSLの場合も同様だった。タイやインドネシアの政府には、オーストラリアのDFATや生産性委員会が短期間に数度にわたって実施したような包括的な計量経済分析を行うための資源動員能力はなかった。これらのメンバーは、ただでさえ希少な資源を危機への対処に優先的に動員せざるをえなかったのである。インドネシアのおかれた政治・経済・社会状況は、スハルト大統領が中心となってボゴール宣言をまとめた1994年とEVSL協議の時期では全く異なっていたし、タイ政府は、「問題は自由化そのものにあるのではなく、自由化に対する準備が不十分であること」（第8章）とした。危機が途上経済メンバーのEVSLに関するレベルⅠ交渉能力、レベルⅡ調整能力を奪ったことは、タイとインドネシアのケースが明確に指摘している。

6. 共有されなかったコンセンサス

以上、EVSL協議が自由化要素の合意形成に失敗した要因を、各メンバーのEVSL政策決定過程、ウィン・セットの基本構造、EVSLへの期待の度合い、合意不成立のコスト認識、アジア経済危機の影響などを通して多面的に明らかにしてきた。しかしながら、上にあげたすべての要因の背景に存在し、EVSL失敗の最大の要因となったのは、APEC自由化の方法・目標に関する明確な共通理解がメンバー間に存在しなかったことである。過去の閣僚会議共同声明や首脳会議宣言に盛り込まれ、「合意」されたはずのAPECの「コンセンサス」は、実際にはメンバーに共有されていなかった。

APEC活動のすべては「自主性」原則に則って実施されるはずであり、さらにEVSLを含むAPEC自由化は、すべてOAAで示された自由化・円滑化に

関する一般原則に従って実施されるはずである。重要なのは、EVSLパッケージ化を推進したアメリカもオーストラリアも、またそれに反対した日本も、自らの行動がこれらの原則に反していたとは認識していなかった点である。たとえばアメリカは、「自主性は、各メンバーが何を欲するかを決められることを意味しない」（第5章）という見解をもち、EVSL協議で日本が水産物、林産物の自由化を拒否するのを保護主義と理解したし、日本はEVSL対象の特定分野の特定措置に参加しないという選択は、「自主性」原則に基づく当然の権利と理解していた。日米ともに、レヴェルI協議の途中でお互いのAPEC原則に対する理解の相違に気づいたには違いないが、それをすり合わせて妥協点を探るには、両国にとってEVSLに関するそれぞれの国内合意はあまりに強固であり、さらに合意不成立のコストはあまりに低く、APECというイシューの深さも十分ではなかった。

「自主性」、「柔軟性」、「包括性」などのAPEC（自由化）原則が具体的に何を意味し、何を意味しないのかは曖昧であり、事実上それぞれのメンバーよって自由に、したがって都合よく解釈されている。EVSL協議期間中に開催された貿易大臣会議議長声明や閣僚会議共同声明には、「……自主的自由化……。……包括的自由化追求……」（1997年モンリオール貿易大臣会議）、「……〔EVSL—引用者。以下〔 〕内同じ〕は自主性原則に基づいて実施され……」（1997年ヴァンクーヴァー閣僚会議）、「……柔軟性の適用が必要……。各分野の最終合意・取り決めを全体として検討……」（1998年クチン貿易大臣会議）、「〔EVSLは〕……自主性原則を通じて実施される、……自由化への統合的アプローチ……」（1998年クアラルンプール閣僚会議）などの文言が繰り返し現れるが、これらは、メンバー間にAPEC原則に対する根本的な理解の相違が存在する状況下では、レヴェルI合意を導く役割を果たすことができなかった。また、協議の過程でアメリカを中心に主張されたEVSLに対する「（参加メンバー政府の）最高レヴェルによるコミットメントの重要性」も、各メンバーの首脳が何にコミットしたのか（EVSLパッケージにコミットしたのか、自主的行動によるEVSLにコミットしたのか）の認識が異なれば、レヴェ

ル I 協議をひとつの方向へ収斂させていくためには、ほとんど意味をもたないことになる。そもそも APEC では、ボゴール宣言で目標とされた「自由で開かれた域内貿易投資」が具体的にどのような状態を指すのか、また、その状態はオープン・リージョナリズムの概念を純粹に適用して域外諸国にも無条件・無差別に適用されるのか否かについても明確に示されたことはないのである。

このように曖昧な「APEC原則」は、途上国を含むできるだけ多くのメンバーを APEC という新しい地域経済協力機構に集めるためと、多様なメンバー間で長期的かつ一般的な目標を策定するためには有効であったが、実際に EVSL という具体的協力措置を決定し、実施するためのクリティカル・マス形成には大きな障害となるという、皮肉な結果を招来したのである。

第 2 節 APEC 活動への含意

1998年11月の閣僚会議で事実上失敗し、翌年のダメージ・コントロールの試みも十分には行えなかった EVSL 協議は、その後の APEC および APEC 自由化にどのような影響を与えるのだろうか。最後にこの点について簡単に検討を加えたい。

まず断っておくべきは、2000年以降も「EVSL」というタイトルのもとで特定の APEC 活動が継続されているということである。2000年11月にブルネイで開催された閣僚会議の共同声明・第13、14パラグラフは、同年に行われた EVSL 活動の総括を簡単に行っている。その内容は、EVSL のもとで対象分野の NTB 削減作業プログラムの策定に進展があったこと、円滑化・経済技術協力推進に向けたさまざまな調査やワークショップが行われたことに留意し、とくに「自動車ダイアログ」の進展と、政府・産業界の代表者で構成される「化学製品ダイアログ」創設へのイニシャティヴを歓迎するものであった (APEC Ministerial Meeting [2000: Paragraph 13-4])。自由化 (関税) 要素は

WTOへ送られたことになっているから当然ではあるのだが、これらの活動はもはやEVSL（早期自主的分野別「自由化」）ではなく、EVSF（早期自主的分野別「円滑化」）あるいはEVSEcotech（早期自主的分野別「経済技術協力」）とも呼ぶ方がその実態を表す状態となっている。

EVSL協議で明らかになった第1の点としては、やはりAPEC枠組みにおける自由化の方法とその具体的な目標について、メンバー間にコンセンサスが共有されていなかったことをあげなければならない。しかしその一方で、EVSLプロセスを通じて、メンバーに行動を強制するような措置はAPEC枠組みでは実施不可能であるということが再確認された。APEC自由化の一部に拘束力をもたせようとしたEVSLパッケージ化の試みは、結局は拒絶されたのである。言い換えれば、「自主性原則」とは、ピア・プレッシャーは存在するにしても、最終的には「APECメンバーはAPEC枠組みで行われるどの協力に参加するか、あるいは協力のどの部分に参加するかを自由に決められること」であるということが図らずも確認されたわけである。これに関連して注目されるのは、2000年11月の閣僚会議と首脳会議（於ブルネイ）でOAAガイドラインの見直しが合意されたことである（APEC Ministerial Meeting [2000: Paragraph 9], APEC Leaders Meeting [2000: Attachment 1]）。見直しが合意された要因の少なくとも一部はEVSLの失敗にあったと考えても間違いではなかろう。見直しの内容は本稿執筆時点では明らかではないが、APEC自由化・円滑化の目標、つまり「何を」達成するのかを以前より具体的に提示することは可能と思われる。しかし、その目標を「どのように」達成するかについては、EVSL協議をとおして再確認された自主性原則より拘束力をもたせる（したがってAPEC自由化の実効性を高める）方向で全メンバーが合意するのは難しいと思われる。

第2に、APECにおけるクリティカル・マス形成についてである。本章冒頭で述べたように、APEC自由化はクリティカル・マス形成のダイナミクスを志向する側面をもつ。組織されない自主的自由化では、それが積極的であればあるほどフリーライド問題が深刻になるからである。EVSLパッケージ

化に関してクリティカル・マスが形成できなかったことには、以下の二つの含意があろう。まず、APEC自由化でクリティカル・マス形成へのダイナミクスを発生させようとする場合、少なくとも日本、アメリカという両経済大国の参加が必要と思われる。EVSLの場合、パッケージ化推進派としてアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなどが連合を形成したが、それだけでは十分ではなかった。日本の反対によって、クリティカル・マス形成の成否が不明確なまま協議は進展していったのである。次に、したがってAPEC、とくにその自由化では、日本とアメリカが合意できる対象・内容の自由化でなければ、クリティカル・マスの形成は困難ということになる。ITAに関してAPECでクリティカル・マス形成が成功したのは、分野の特殊性に加え、1996年の閣僚会議・首脳会議以前に4極貿易大臣会合の場で日本とアメリカ（およびカナダ、EU）の間で基本的合意が成立していたことが決定的に重要だった。

第3は、複数存在する自由化枠組みのなかで、上記のような特徴を有するAPECがもつ役割は何か、という古くて新しい問題である。そもそも、APECが域内自由化の具体化を意図し、それがボゴール（1994年）、大阪（1995年）の両首脳会議を経て注目を集めたのは、ウルグアイ・ラウンド終結直後のいわゆる「ラウンド間期」だったことの意味は重要であろう。自主性原則で実施されるAPEC自由化は、WTOラウンドのような強力な実行力を伴うことはできない。WTOラウンド期間中、あるいはその直前にAPEC自由化の実態（メンバーによる自主的かつ域内外無差別な域内関税・非関税障壁削減）が停滞するのはむしろ自然ととってもよい。近い将来にWTO新ラウンドが立ち上げられてからそれが終了するまでの期間、APECは、ウルグアイ・ラウンドのときのように交渉の後押しをすることは可能であろうが（すでにAPECは機会あるごとに2001年中の新ラウンド開始を呼びかけている。たとえばAPEC Leaders Meeting [2000: Paragraph 23]）、WTOから独立した形の域内自由化に取り組むことは難しくなる。2000年の閣僚会議・首脳会議の議題が、WTOコミットメント実施のためのキャパシティ・ビルディングやニュー・

エコノミーに対応するための行動計画など、経済技術協力にその重点をシフトさせたのは象徴的であった。

第4は、EVSLの失敗や1999年のWTO新ラウンド立ち上げ失敗を直接的・間接的な契機として、近年、アジア太平洋域内にFTA形成の動きが強まっていることである。以前から自由化戦略の一部としてFTAを視野に入れていたアメリカ、カナダ、チリ、メキシコ、シンガポール、他のASEAN諸国に加え、日本、韓国、中国、オーストラリア、ニュージーランドなどもそれぞれ従来の貿易政策を転換し、FTA形成へ積極的に動きはじめた。このような状況に対し、2000年の首脳会議は、「これらの二国間・地域アレンジメントはWTO規則、APECの基本概念に整合的であるべきであり、APECの目標と原則を支持するものであるべき」とした（APEC Leaders Meeting [2000: Paragraph 28]）。ただし、WTOプロセスとFTAを結ぶ役割を期待されているAPECが、具体的に何ができるのかについては明確には示していないのが現状である。

最後に、自主性を原則とするAPEC自由化の進展は、他の貿易自由化枠組みと比べても、そのときどきの国際・地域経済環境に左右される傾向が著しいことを指摘しておきたい。APEC創設時にASEAN諸国が参加を決断したのは、アジア太平洋地域における国際機構に対するASEANの伝統的な態度から考えれば大きな政策転換だった。また、インドネシアが議長としてボゴール宣言をまとめ上げたのも、同国の国内市場の開放度合いや従来の自由化政策を考えれば意外なことであつたし、マレーシア以外のアジアのメンバーがこのインドネシアのイニシャティヴを全面的に受け容れたのも画期的なことだった。これらの背景にあったのは、1980年代後半から1990年代半ばにかけて、東・東南アジアに存在する途上経済メンバーが、外国投資の受け入れと輸出拡大を梃子とした高度経済成長を遂げていたことである。現在、これらのメンバーのほとんどは経済危機の後遺症に悩まされ、APEC自由化政策の優先順位を軒並み低下させている。しかし経済回復が軌道に乗れば、WTO新ラウンド終了後、再度APEC自由化に積極的になる可能性は低くないと思

われる。APEC自由化はすぐれて状況的であり、確実性という点では計算できないが、全く無視することもできない枠組みなのである。